

민선자치와 지역경제 활성화

허 재 완
중앙대학교 교수

I. 민선자치 3기 출범, 무엇을 시사하나?

1. 지역경제활성화에 대한 기대와 늘어나는 경영자형 민선자치단 체장

2002년 7월 임기 4년의 새로운 단체장들이 취임하여 지방자치 3기가 출범하였다. 비록 월드컵 열기와 정치적 무관심으로 인해 49%라는 역대 최저의 투표율로 치루어진 지방선거이긴 하지만 광역단체장은 16명 중 9명이 교체되었고 기초단체장은 232명 중 133명이 새로운 얼굴로 바뀌었다.

이들 자치단체장들의 직업 분포를 자세히 살펴보면 바뀌어진 주민들의 선호도가 읽혀진다. 공무원 경력의 단체장이 급격히 줄어들고 개인적 능력보다는 소속 정당에 따라 당락이 결정되는 경향이 강하게 나타

나고 있다.

그 중에서도 매우 흥미로운 사실 중의 하나는 자영업자를 포함한 이른바 기업 출신 단체장들이 증가하고 있다는 점이다. 중앙선거관리위원회의 자료에 의하면 민선 3기 기초자치단체장의 경우 기업인 출신으로 단체장에 선출된 것이 16명에 달한다. 민선 2기 때의 12명에 비하면 30% 이상 증가되었다. 이러한 사실은 주민들이 경영자형 단체장을 선호하고 있음을 강하게 시사하고 있다.

왜 주민들은 관료형 단체장은 상대적으로 기피하면서 경영자형 단체장을 선호하고 있는가? 그것은 지역주민들의 지역경제활성화에 대한 욕구는 높아가는데 비해 민선 1, 2기의 단체장들이 그 같은 주민욕구를 제대로 충족시키지 못했기 때문이라 할 수 있다.

<표 1> 수도권과 지방간의 경제력 격차:2000년 기준

(단위: %)

구분	총량 경제력	지역내 총생산	제조업 고용	도소매 고용	금융 거래	경제활 동인구	수출	조세 수입
수도권	52.6	46.3	45.3	47.5	66.8	46.4	45.0	70.9
지방	47.4	53.7	54.7	52.5	33.2	53.6	55.0	29.1

자료: 국토연구원(2001), 지방경제활성화 심포지엄

2. 심화되는 지역경제력격차와 민선 1,2기의 시행착오

주민들의 지역경제활성화에 대한 욕구가 증대되는 가장 기본적인 이유는 지역간 경제력 격차가 계속 확대되어 지역 주민들의 상대적 박탈감이 갈수록 커지고 있기 때문이다. '70년대 이후 수도권으로 인구유입과 경제력 집중이 가속화되고 있다는 사실이 이를 반영하고 있다. 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권 지역에 총인구(4,700만명)의 46.3%인 2,200만명이 거주함으로써 수도권 인구 비중이 '80년의 35.3%에 비해서 10% 이상 높아지고 있다. 이에 따라 생산, 고용, 금융, 수출 등 전체 경제력의 53%가 수도권에 몰려 있고 특히 조세수입은 전체의 70.9% 그리고 금융거래는 66.8%가 수도권에 편중되어 있다.

더욱 심각한 문제는 이러한 지역간 경제력 격차가 가까운 장래에 해소될 기미가 없으며 오히려 더욱 확대될 가능성이 높다는 점이다. 실제로 IMF 경제위기 이후 지역격차는 더욱 확대되는 경향을 나타내고 있다.

예를 들어, 1995-2001년간 산업생산활동을 보면 경기도는 2.5배나 증가했으나 전라북도 1.2배의 증가에 그치고 있다. 경제가 어려운 비수도권지역들은 공통적으로 전통산업 퇴조, 지방기업의 부실화, 지식혁신편역량 부족 등을 나타내고 있다. 더욱이 앞으로 IT, 바이오, 금융 등 지식기반산업이 집중되어 있는 지역과 그렇지 못한 지역간의 경제력 격차는 더욱 커질 가능성이 높다. 현대경제연구원이 추정한 지역별 지식기반지수를 보면 대전(184.1)이 전남(49.8)의 3.7배로서 지역별로 지식기반불균형이 상당한 것으로 나타나고 있다. 따라서 현상황이 지속될 경우 이른바 신산업(new industry)의 혜택을 받을 수 있는 지역은 수도권, 대전 등 일부에 국한되고 나머지 지역은 성장산업 발전이나 전통산업의 구조조정 모두가 어려운 상태가 될 것으로 예상된다.

이러한 지역격차는 결과적으로 비수도권의 자치단체들 특히 시·군의 재정상태를 악화시키는 결과를 초래하고 있다. 2001년 전체 자치단체들의 재정자립도는 평균 57.6%이나 비수도권지역은 50%에도 미달

<표 2> 재정자립도 추이

(단위: %)

연도	1998	1999	2000	2001	수도권(2001)
자립도	63.4	59.9	59.4	57.6	서울:94.7, 인천:73.1, 경기:70.1

주: 재정자립도 = (지방세+ 세외수입)/일반회계 총예산

자료: 행정자치부

된다는 통계치가 이를 말해 주고 있다. 그 결과 16개 시도의 지방채발행 총액은 '97년 15조 1,130억원에서 2001년 18조 4,754억원으로 3조원 이상 증가함으로서 지방채의 상환부담이 늘어나는 등 지방재정상태가 악화되고 있다.

지역경제의 이러한 문제점에도 불구하고 지난 민선 1, 2기에 시행된 정책들이 지역경제활성화에 별다른 공헌을 하지 못하였다. 지방자치단체가 정치 및 행정의 단위로 기능하고 있으며, 지역경제 활성화로서의 주체로서의 자각과 능력이 미흡한 것이 무엇보다도 큰 문제점이다.

그 결과 단체장 및 공무원들의 비즈니스 마인드가 부족하고 경제성이 떨어지는 선심성·과시형 사업을 추진하는 경향이 강하게 나타났다.

민선 1, 2기에서도 낙후지역을 중심으로 경제활성화 정책을 전개해 왔으나 성공보다는 오히려 실패사례가 더 많은 것이 현실이다. 따라서 민선 3기는 과거의 시행착오에서 교훈을 얻어 지방의 잠재역량을 총결집하여 지역경제 활성화에 주력하여야 한다.

II. 지역경제활성화를 위해 무엇을 하여야 하나?

1. 지역특화산업 육성

섬유, 건설, 유통 등 지방 전통산업들의 침체가 계속되는 가운데, 지식기반산업으로의 구조전환이 지연되고 있다. 더욱이 대한상공회의소 조사결과에 의하면 국내 제조업체 10개 중 7개 정도가 3~5년 사이에 생산기지를 해외로 옮길 계획을 갖고 있어 지역산업의 공동화라는 최악의 사태가 올 가능성도 배제할 수 없다.

반면 최근 실시된 한국개발연구원의 조사에 의하면 지역 주민들의 74%가 경제면에서 다른 지역보다 낙후되어 있다고 느끼며 지역경제의 가장 중요한 문제점으로 핵심성장산업 부재를 지적하고 있으며 따라서 지역산업의 활성화를 강력히 희망하고 있다.

따라서 지역산업 육성에 대한 주민들의 높은 기대수준을 충족시키기 위하여는 무엇보다도 지역특화산업을 명확히 하고 이를 집중적으로 육성하는 전략이 필요하다. 중앙정부는 과거와 같은 지역별 안배정책

<표 3> 지역별 특화산업

지 역	주력산업	지 역	주력산업
서울	지식서비스, 의류	경기	반도체, 전자
부산	물류, 자동차, 신발	강원	관광, 생물(농업)
대구	기계, 섬유	충북	반도체, 보건의료
인천	물류	충남	석유화학, 전자/생물
광주	가전, 자동차, 광산업	전북	기계, 자동차(부품)
대전	정보통신, 의화학	전남	석유화학, 생물(농업)
울산	조선, 자동차	경북	철강, 전자/생물(농업)
제주	관광, 생물	경남	항공, 우주기계

주: 지역별 산업구성비 기준
자료: 삼성경제연구소

에서 탈피하여 글로벌 경쟁력 확보가 가능한 지역을 집중적으로 지원하여야 하며, 지역차원에서는 IT와 BT 같은 미래 분야를 맹목적으로 추구하기보다는 지역이 잠재력을 갖고 있는 틈새산업을 발굴하려는 노력이 필요하다. 동시에 전통산업의 고부가가치화를 지속적으로 추진하여야 한다. 이를 위해 기존산업의 디지털화와 비즈니스모델 전환, 광역적 지역산업 네트워크 구축 등을 병행하여야 한다.

특히 지역특화산업을 중심으로, 70-80년대 수출산업기지의 역할을 대체할 수 있는 신산업 중심의 혁신클러스터를 정책적으로 육성할 필요가 있다. 생산기능 뿐만 아니라 연구개발, 인력양성, 기업지원서비스, 유통 및 마케팅 기능이 복합된 산업클러스터를 육성하여 지역혁신기반을 구축하고 산업부문과의 연계를 강화하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체 주도하에 국내외

우수 기업유치 및 혁신 클러스트 형성을 위해 부지 제공, 세제감면 등 파격적인 인센티브를 제공하여야 한다. 이와 더불어 편리한 접근성, 친기업적인 행정 서비스, 쾌적한 주거환경 등을 조성해 주어야 한다.

2. 인재육성을 통한 지역의 소프트경쟁력 강화

고성장시대에는 대규모의 획일적 개발이 통했지만, 이제는 소규모이면서 개성 있는 지역이미지와 매력을 창출하는 것이 경쟁력의 핵심이다. 과거처럼 공단, 리조트 등 대규모 자본이 투입되고 장기간이 소요되는 하드웨어 사업을 추진할 경우 성공보다는 실패할 가능성이 높다.

따라서 지역별로 매력적인 소프트 콘텐츠를 개발하는 것이 무엇보다도 중요하다. 차별화된 지역이미지를 만들고 소프트 자

원을 상품화하여야 한다. ‘80년대 까지만 해도 대표적 공업도시였던 부천은 판타스틱영화제 개최, 만화박물관 건립, 오케스트라 운영 등으로 문화도시라는 지역아이덴티티를 형성하고 있다. 또한 문화유산, 자연환경 등 지역이 보유한 유·무형의 자원을 최대한 활용하여 새로운 소프트 자원을 의도적으로 발굴하는 노력을 경주하여야 한다.

지역의 소프트 경쟁력 강화를 통한 지역 발전을 꾀하기 위하여는 무엇보다도 지역 발전을 주도할 전문인력의 육성이 관건이다. 소프트로 성공한 지역은 공통적으로 지역발전에 대해 강한 애착과 집념을 가진 추진력있는 공무원이나 지역지도자가 존재한다.

‘명인’이라는 인재가 있어야 지역의 ‘명품’이 개발되고 따라서 해당 지역이 ‘명소’로 자리잡게 되는 것이다. 지역 인재의 양성을 위해서는 산학연 연계를 통해 지역대학의 역할을 높이고 지방대 육성을 위한 프로그램을 지속적으로 추진하여야 한다. 고급 및 전문인력이 지역에 모이고 뿌리를 내릴 수 있도록 생활문화 여건을 개선하고 각종 행정지원을 실시하여야 한다. 그리하여 이벤트, 교육프로그램 등을 통해 자연스럽게 전문인력이 모일 수 있는 분위기를 조성하여야 한다.

과거와 같은 타지역과의 자매결연 같은 형식적 활동을 지양하고 사람과 사람이 만나는 내실있는 휴먼네트워크를 구축하는 작업을 꾸준히 진행하여야 한다.

3. 미래형 인프라의 구축과 사후활용

지금까지 지방자치단체들은 인프라 확충을 위해 과도한 투자를 하여 왔다. 임기 중 업적 쌓기에 급급하여 어떤 의미에서는 불필요한 공공청사 신축 등을 무리하게 추진한 경우도 적지 않다. 그러나 이렇게 막대한 투자비를 들여 건설들의 활용도가 낮은 실정이다. 지역배려 차원에서 조성된 공간이 미분양 되어 지방재정을 압박하고 있는 것이 그 대표적인 예이다.

따라서 앞으로는 기능과 효율 일변도의 인프라 확충을 지양하고 환경을 고려한 종합적인 미래형 인프라를 구축하여야 한다. 특히 디지털시대에 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서는 디지털에 대한 지속적인 투자가 매우 중요하다. IT인력 육성, 초고속 정보통신망 조기구축, 지역 IT센터 운영 등을 통해 정보에 대한 접근성을 높이고 관련 역량을 강화할 필요가 있다. 그러나 이 경우 재원 한계를 고려하여 인프라 투자대상 선정시에 우선 순위를 명확히 하여야 한다. 지자체의 재정적 투자여력과 지역적 특성을 반영한 인프라 관련 지표를 개발하여 체계적 사업추진의 근거로 활용하는 것이 바람직하다.

한편 인프라를 개발하는 것보다도 사후활용이 더 중요하다. 지방자치단체들이 경쟁적으로 건설하고 있는 컨벤션시설의 경우, 시설 자체보다는 유치 노력, 운영능력, 주변 관광코스 등이 성패를 좌우하고 있다. 따라서 기 개발된 인프라를 최대한 활용할

수 있도록 분양조건을 변경한다던가, 운영 소프트웨어를 개발하는 등의 체계적인 대책이 필요하다.

특히 월드컵을 개최한 10개 지역은 다양한 경기장 활용방안을 모색하여야 한다. 월드컵으로 대단한 지역홍보효과와 국제교류 경험을 획득하였지만, 1개월간의 행사를 치르기 위해 10개 구장 건설에 모두 2조원 이상이 투입되었을 뿐만 아니라 경기장당 관리비만 연간 20억~40억원 정도가 소요되어 향후 지방재정에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 따라서 다양한 경기장 활용방안을 모색하여 지역경제활성화에 자극제가 되도록 하여야 한다. 지역주민들로 부터 아이디어를 공모하는 등 관심을 유도함으로써 시설의 수요층을 확보하고 경기장 주변과 연계하여 종합 엔터테인먼트 공간으로 활용하는 방안을 적극 강구하여야 한다. 동시에 경기장 운영을 기업이나 제3섹터에 위탁함으로써 앞선 경영기법을 도입하고 재정부담을 최소화하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

4. 단체장의 강력한 개혁리더십 발휘

지역경제 활성화를 위한 가장 중요한 과제는 단체장의 강력한 리더십이다. 그런데 민선 3기는 2기에 비해 자치단체장과 지방의회 의원이 대폭 교체되어 리더십의 공백이 발생하기가 쉽다. 즉 2기 출범당시에는 단체장 교체비율이 30%대 였으나 3기에는 무려 60%에 달하고 있어 신임단체장을 비

롯한 새로운 영입인력 들이 기존 관료조직과 융화하는데 시간이 소요될 것으로 전망된다. 특히 일부 단체장들은 돌출행동, 선거법 위반 등으로 인해 임기출발시점에서 단체장의 리더십이 불신을 받고 있다. 단체장의 재량권 제약 등 리더십 발휘를 위한 제도적 여건이 미흡한 가운데, 민선 3기 행정력에 대한 주민들의 기대수준은 그러한 것 고양되어 있다.

따라서 단체장들은 세련된 리더십 스타일을 창조하여야 한다. 지역현안을 반영한 비전을 제안하여 주민들의 폭넓은 공감대를 획득하고 지역 특성과 여건에 맞는 리더십을 구사하는 것이 필요하다. 이를 위해 관료조직, 주민 대표, 대내외 전문가들과 열린 대화를 하고 상식에 입각한 해결책을 모색하여야 한다. 이 과정에서 비록 선거공약으로 제시된 사안일지라도 현실성이 의문시되면 다시 검토하는 유연성이 요구된다. 동시에 행정단위의 크기, 지역경제 상황, 이해관계의 구조 등을 종합적으로 감안하여 시책의 우선순위를 정하고 이에 적합한 리더십 스타일을 창조하는 지혜가 요구된다.

또한 단체장들은 행정혁신을 축으로 하여 개혁을 확산하고 선진제도를 벤치마킹하여 행정서비스의 고급화를 지향하여야 한다. 단체장이 열정을 갖고 솔선수범하여 행정개혁을 추진하여야 하며, 성과와 연계된 과감한 승진·보상제도의 실시로 공무원의 사기를 진작시켜 동참을 유도하여야 한다. 그리고 정기적으로 시민들의 만족도를 파악하는 시민평가제도를 운영하여 주

민들의 니즈를 충실히 반영하는 제도적 장치를 갖추어야 한다. 신속한 서비스나 공무원 친절도 제고로는 한계가 있으며 절차를 투명하게 하고 프로세스를 원점에서 재검토하여 바꾸어야 한다. 부서별·사업별 정책을 체계적으로 평가하고 피드백하여 행정의 품질을 엄격히 관리하는 자세가 무엇보다도 요구된다.

5. 건설적 네트워크의 형성을 통한 교류 확대

지방자치제의 실시 이후 지역갈등이 빈번해지고 있다. 중앙정부와 자치단체간, 자치단체 상호간, 주민과 자치단체간 등 다양한 유형의 갈등이 나타나고 있다. 뿌리 깊은 연고주의가 지역내 지역간 협력을 가로막는 걸림돌이다. 학연, 지연 등이 건설적 네트워크의 형성을 저해하고 있으며 집단이기주의와 의사소통 부족이 지역간 협력을 어렵게 하고 있다.

따라서 자치단체들은 폐쇄적 경쟁의식에서 벗어나 협력과 교류를 통해 공동발전을 추구하여야 한다. 경기도 광명시와 서울시 구로구가 쓰레기와 하수를 맞바꿔 처리하는 '환경빅딜'을 실시한 것처럼 인근 지자체와 역할분담을 통해 인프라의 공동이용을 도모하는 노력이 필요하다. 지역 내외부 역량을 결집하기 위해 새로운 협력관계를 구축하여야 한다. 자치단체가 주도적 역할을 하던 종래의 방식에서 벗어나 이해 당사자간에 역할을 분담하고 유기적으로 협력하는 방식을 적극적으로 시도하여야 한다.

또한 자치단체들은 글로벌화를 추진하고 국제교류를 증진하는 노력을 기울여야 한다. 해외 자치단체와의 국제교류를 활성화하여 지역의 역량을 강화하고 순수 민간차원의 교류를 확대하여 지역주민들의 국제화 능력을 증진시켜야 한다. 대규모의 전시성 행사보다는 소규모이지만 내실 있는 교류활동으로 주민의 국제화 의식을 제고시키는 것이 필요하다. 그리고 지역이 해외 정보발신력을 강화하여 세계와 직접 교류하여야 한다. 해외축제, 관광교역전, 무역전시회 등에 직접 참여하고 인터넷을 통해 지역정보를 해외에 발신하는 적극적 자세를 견지하여야 한다.

III. 성공적인 지역경제활성화를 이루기 위한 3대 조건

모든 지역이 지역경제활성화를 꿈꾼다. 그러나 지역경제활성화를 실질적으로 성공시키기 위해서는 남다른 조건이 필요하다.

첫째는 특색 있고 매력적인 비전의 제시가 이뤄져야 한다. 글로벌 차원에서 지역간 경쟁이 격화되고 있으며 경쟁력이 없는 지역은 쇠락이 불가피하다. 정보화와 이동성 증가로 인해 국내 타지방 뿐 아니라 해외 지역과의 교차비교가 용이해 지고, 기업들은 최고 입지와 사업기회를 찾아 국경을 넘어서 자유롭게 이동할 수 있게 되었다. 따라서 기업 유치와 소프트 역량 확보에 실패하는 지역은 지역경제 침체, 삶의 질 악화, 인구유출 등으로 도태의 길을 걷게

된다. 지역의 경쟁력을 높이는 첩경은 단체장들이 특색 있고 매력적인 비전을 창출하고 통합된 전략을 전개하는 것이다. 사실 단체장의 가장 중요한 역할은 주민들에게 비전을 제시하고 공유토록 하면서 이를 실행에 옮기는 것이라 할 수 있다. 비전과 전략이 다른 지자체와 차별적이어야 자원집중, 기업유치, 주민통합 등에서 앞서 나갈 수 있다. 이를 위해서는 지방행정이나 주민의 시각이 아닌 국내외 기업, 잠재고객(관광객 등)의 관점에서 바라보아야 한다.

둘째는 실질추구와 경영마인드 정착이다. 과거와 같은 과시성, 선심성 시책을 지양하고 지역경제에 도움이 되는 실질적인 사업들을 추진하여야 한다. 산업단지, 주택용지, 교통망 등 경제관련 투자는 수요와 수익성을 감안하여 그 규모와 시기를 적절히 조절하여야 하며 관청건물, 복지시설, 경기장 등과 같이 행정이나 삶의 질에 관련된 지출은 우선 순위를 엄격하게 따지면서 비용최소화 방안을 강구하여야 한다. 지역의 민원성 사업이라도 경제성을 고려한 우선 순위에 따라 시행하는 일관된 자세를 견지하여야 한다. 그리고 경직적인 예산 확보 및 집행의 틀에서 탈피하여 공공재원을 경제활성화의 지렛대로 활용하는 지혜가 필요하다.

예를 들어, 공공재원을 민간과의 공동사업, 매칭펀드 조성 등에 투입함으로써 외부자원의 유입을 촉진시키는 것이다. 특히 단체장 스스로 경영마인드를 가져야 하며 공무원에 대해서는 투자유치, 수익창출, 비용감축에 따른 성과급을 확실하게 지급하여

야 한다. 사실 지역에 산재해 있는 다양한 정치·행정 문제들도 경영이 추구하는 기본원리인 효율성이 전제되면 상당 부분 해결될 수 있다. 지역주민 및 공무원 들에게 위기감을 일깨워 주고 성공사례를 만들어서 지역의 자발적인 역동성을 촉발시키는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 문제조각을 폐쇄하고 선진사례를 견학시키며, 외부전문가의 초청 등으로 변화 분위기를 자극하여야 한다.

셋째는 유망기업의 유치 및 지역경제파트너로서의 역할 분담이다. 지역경제 활성화는 지역내 기업활동의 활성화이다. 따라서 기업유치를 지역경제 활성화의 모멘텀으로 활용하여야 한다. 자치단체가 기업유치를 위해 적극적으로 나서야 한다. 기업을 유치하게 되면 고용과 소득이 창출될 뿐만 아니라 젊은 인력이 유입되고 대내외 네트워크가 구축되는 등의 부수적 효과가 발생한다.

단체장의 우선 과제에 기업유치를 포함시키고 강력한 전담팀을 조직하여야 한다. 필요에 따라서는 해외 경험이 있는 전문가를 과감하게 스카웃하여야 한다. 그리고 지역발전 방향에 부합하면서 성장가능성이 높은 기업에 대해서는 파격적인 인센티브를 제공하여야 한다. 제도상의 한계나 지역상황에 연연하기보다는 상대 기업이 무엇을 요구하고 타 지역이 어떤 조건을 제시하느냐에 초점을 맞추어야 한다. 지역사회의 친기업적 태도, 교육 및 문화여건, 주거시설, 공무원의 자세 등이 기업유치의 성패를 좌우한다.

IV. 맺는 말

민선 3기가 닳을 올렸다. 산적해 있는 현안들 중에서도 민선 3기가 최우선 역점을 두어야 할 과제는 무엇보다도 지역경제활성화이다. 그것은 지역격차의 심화로 지방재정이 한계에 달해 있는데다가 보다 높은 삶의 질을 요구하는 주민들의 기대치가 자꾸만 높아져 가기 때문이다.

지역경제활성화를 위해 다양한 방안들이 강구될 수 있다. 그러나 무엇보다도 지역특

화산업이 육성, 인재육성을 통한 지역소프트역량의 강화, 미래형 인프라의 구축과 효과적인 사후 활용방안의 강구, 건설적 네트워크의 형성을 통한 지역간 교류확대, 단체장의 강력한 개혁리더쉽 발휘 등이 필요하다.

그리고 이들 과제들이 성공적으로 추진되기 위해서는 단체장이 철저한 경영마인드로 무장하여, 특색있고 매력적인 비전을 제시하고, 지역발전의 동반자가 될 수 있는 유망기업을 유치하는 적극적인 자세가 요구된다. 